

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: 14020111150517

UDC\_\_\_\_\_

厦门大学

硕 士 学 位 论 文

社区管理创新背景下社区残疾人服务项目的  
介入研究

——以 X 社区为例

The Research on the intervention of community disabled  
service project under the innovation background of  
community management

——take X community for example

李春芳

指导教师姓名: 郑思明助理教授

专 业 名 称: 社 会 工 作

论文提交日期: 2013 年 5 月

论文答辩时间: 2013 年 6 月

学位授予日期: 2013 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2013 年 5 月

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（        ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于        年        月        日解密，解密后适用上述授权。

（        ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年        月        日

## 中文摘要

现今，社区已成为各种社会群体的聚居点、利益的交汇点、社会矛盾的集聚点以及社会生活的支撑点，城市社区管理的难度、复杂度进一步加大。如何更好地履行社区职能，创新社区管理，进而满足社区居民的多重需求等问题受到政府、学者和城市居民的高度关注。近些年社会工作的发展，特别是社会工作对社区服务领域的介入及其本土化发展，为社区管理创新提供了新的视角和机遇。笔者通过文献梳理，进一步了解了我国社区管理所面临的创新需求，创新方向以及我国残疾人工作的服务内容、服务体系、人员系统、服务传递方式等内容，并以自身参与的社区残疾人服务项目为案例，运用个案研究方法，结合系统理论基础知识，以进一步探讨在社区管理创新这一背景下，与服务有着天然联系的社会工作是否可以通过对社区具体服务的介入，体现其对于社区管理创新的意义。

通过对X社区基本工作机制以及残疾人服务项目从启动到介入实施过程的分析，笔者得出以下结论，1、社区具有实施残疾人服务项目的资源与动力，包括：政府推动、社区资源基础与发展、残疾人群体发展以及社会工作自身发展所带来的资源与动力；2、社会工作服务项目可以充分运用原有的服务基础与资源，综合考虑多方利益需求进行体制内介入并注入诸如以人为本，助人自助的社工价值观、全面综合的服务内容、科学严谨的服务方法与体系等社工元素；2、该项目相较于原有的残疾人工作扩展了服务人群，深化了服务内容及增强了服务的自主性与互动性；3、社工服务项目通过对具体服务领域的介入可以提升社区的服务职能，带动居民参与并增强社区的社会资本，进而推动社区管理创新。

**关键词：**社会工作服务项目；社区管理创新；社区残疾人工作

## Abstract

Today, community has been the inhabit of social groups; the intersection point of interest, the focus of social contradictions; These all enhance the difficulty and complexity of community management. The government, scholars and urban residents have made high attention on fulfilling the community function, innovating community management to meet the diversified demand of community residents. In recent years, the development of social work, especially the intervention in the field of community service and localization development provides a new perspective and opportunity for the innovation of community management. Through professional internship, I have understood the daily work and development situation of the community, at the same time I have participated in the service projects of the community disabled which was promoted by local government. Gradually, I had interest in studying the process of social work getting into the original work and the possible impact of it. In order to studying whether social work could intervene in specific social service to make difference on community management. I have reviewed many literatures and mastered the demand and direction of community management innovation; the service content, delivery system of disabled people.

Though the analysis the process of disabled service project of X community, we discover: first of all, community has resource and motivation which come from government, community, disabled group and social work to push the implementation of the disabled service project. Second, social work could fully use the existing foundation and resources, consider multi-stakeholder's needs to carry on the project. Third, compared to original work this project can extent its service object, deepen service contents and strengthen autonomy and interactive. Finally, this project can make difference on community by strengthening community service functions, social capital and driving residents' participation.

**Keywords:** social work; Community management; work of Disabled people

## 目 录

第一部分	引言 .....	6
第二部分	文献综述 .....	8
第一节	核心概念界定 .....	8
第二节	文献综述 .....	8
第三部分	理论基础 .....	19
第一节	一般系统理论在社会工作中的运用 .....	19
第二节	研究框架 .....	21
第四部分	研究方法和对象 .....	24
第一节	个案研究法的选择 .....	24
第二节	研究对象 .....	25
第三节	个案研究法的应用过程 .....	28
第五部分	研究分析 .....	30
第一节	X 社区残疾人工作的日常工作运行机制 .....	30
第二节	X 社区残疾人服务项目的启动 .....	34
第三节	X 社区残疾人服务项目的介入开展过程 .....	38
第四节	X 社区残疾人服务项目对社区管理的影响 .....	45
第六部分	研究结论与反思 .....	49
第一节	研究结论 .....	49
第二节	研究反思 .....	50
参考文献	.....	51
附录	.....	53
致 谢	.....	57

## Contents

<b>Chapter1 Introduction .....</b>	<b>6</b>
<b>Chapter2 Literature Review .....</b>	<b>8</b>
1 Define The Key word .....	8
2 Study Review .....	8
<b>Chapter3 Research Theory Framework .....</b>	<b>19</b>
1 General System Theory .....	19
2 Research Framework.....	21
<b>Chapter4 Research Method.....</b>	<b>24</b>
1 Case Study Method .....	24
2 Research Subject.....	25
3 The Application of Case Study Method .....	28
<b>Chapter5 Research Process and Findings.....</b>	<b>30</b>
1 current situation of disabled work in X community .....	30
2 the launching of disabled service project.....	34
3 Implementation of the project .....	38
4 the effects of the project .....	45
<b>Chapter6 Summary and Discussion .....</b>	<b>49</b>
1 Research Discussion.....	49
2 self-examination .....	50
<b>References .....</b>	<b>51</b>
<b>Appendix .....</b>	<b>53</b>
<b>Postscript.....</b>	<b>57</b>

# 社区管理创新背景下社区残疾人服务项目的介入研究

## ——以 X 社区为例

### The Research on the intervention of community disabled service project under the innovation background of community management

#### ——take X community for example

#### 第一部分 引言

20 世纪 80 年代末以来,我国城市经历了一次意义深远的变化,即城区的“单位人”演变为“社区人”,社区成为城市最重要的社会组织方式,城市基层社会管理体制也逐渐从单位制、街居制走向社区制。经济与社会转型过程中所产生的诸多社会需求与问题,直接地反映到社区生活的各个层面,如社区养老问题、社会保障、社区残疾人服务、就业问题等。社区成为各种社会群体的聚居点、利益的交汇点、社会组织的落脚点、社会矛盾的集聚点以及社会生活的支撑点,这些使得城市社区管理的难度、复杂度进一步加大。如何更好地履行社区职能,创新社区管理,进而满足社区居民和社区发展的多重需求等问题受到政府、学者和城市居民的高度关注。1999 年起,国家民政部陆续在全国选取北京西城区、杭州下城区等 26 个城区开展社区建设试点工作;2000 年,中办、国办转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》,在全国范围内广泛开展基层社会管理创新工作。党的十七大亦提出:“创新社会管理体制应该首先注重社区管理创新。”经过十多年的发展,全国各地纷纷探索和创新了具有地方特色的城市基层社会管理新模式,如行政主导的上海模式、社区自治的沈阳模式、多方治理的江汉模式等,这些模式在提高社区自主性方面有很大进步,但社区管理仍是社区建设和社区发展中薄弱的一环。长期以来,我国社区管理忽略了管理对象的个性化需求,造成面对新的个性化社会服务需求逐渐力不从心;社区管理中政社不分的情况依然存在,行政管理色彩依旧存在,居民民主参与社区管理的意识还有待进一步加强,面对新形势下日益复杂多变的社会局面,各级政府依旧不断的探寻社区管理创新的理念、手段、方式、方法。



近些年社会工作的发展，特别是社会工作对社区服务领域的介入及其本土化发展，为社区管理创新提供了新的视角和机遇。2006 年党的十六届六中全会，做出建设宏大的社会工作人才队伍重大决策，到 2012《首都中长期社会工作专业人才发展规划纲要（2011-2020 年）》等一系列政策文件推动着社会工作人才队伍专业化、职业化发展。在实践领域，各级政府及学者积极推动专业化的社会工作与本土的社区工作相结合，进一步探索社区管理创新的新路径。2005 年，深圳市盐田区以其社区管理体制的改革与创新，被学界誉为“盐田模式”。“盐田模式”为社会组织、社会工作、社会事业的发展开拓了新的制度空间。2007 年，在全国范围内确定了 75 个区（县、市）和 90 个单位开展社会工作人才队伍建设试点工作，如北京市海淀区中关村街道华清园社区服务中心、广州荔湾区逢源街道办事处逢源人家服务中心（张景晓，2010 年）；2008 年湖北省襄阳市创新社会管理机制中的社区工作探索，重点围绕特殊人群服务管理创新、社区服务管理创新、社会组织服务管理创新等六个方面，努力实现社会服务管理全覆盖，探索中部地区城市社区社区工作的实践模式创新。根据国际上的成功经验和中国上海等地近年来的实践，社会工作发展的总趋势是和新的社会管理体制和公共服务模式紧密相连，在工业化和社会转型时期，现代社会工作实际上是新社会管理及公共服务模式的重要组成部分和重要手段；专业社会工作面向弱势群体和边缘群体的社会服务及其蕴涵的“以人为本”的柔性管理特征，可以弥补政府刚性政策和刚性管理的不足；不仅如此，政府通过官办机构和非政府机构中的社会工作者向民众提供公共性的社会服务，客观上实现了其“寓管理于服务”的社会管理意图（徐永祥，2007）。可见，社区管理创新工作为社会工作的发展提供了平台与契机，而深入探索社会工作对于促进社区的管理创新工作的介入方式和影响具有现实意义。

在这样的时代背景下，笔者结合专业实习所在社区的服务与管理创新情况，以自身参与的社区残疾人服务项目为研究对象，探讨其介入社区残疾人工作的具体方式，并初步探究其对社区管理工作产生的影响，以期对社会工作及社区发展提供参考。

## **第二部分 文献综述**

### **第一节 核心概念界定**

#### **1、社会工作服务项目**

本文所涉及的社会工作服务项目是相对于社会工作的单个案例而言，它把多个案例、不同的人群组合在一起，根据他们之间的互动关系和规律规划、设计社会工作专业服务，以期最优化的组合多种不同的专业服务活动，达到最大化的专业服务效果（童敏，2011）。

#### **2、社区管理**

社区管理，主要是指一定的社区内部各种机构、团体或组织，为了维持社区的正常秩序，促进社区的发展和繁荣，满足社区居民物质和文化活动等特定需要而进行的一系列的自我管理或行政管理活动（百科全书，2000）。社区管理是最基层的社会管理，既承接了政府的部分公共事务管理职能，又承接了社区居民自治的管理职能，同时又直接面对群众的基本矛盾、基本利益和基本需求。随着社会的发展变迁，新的社会形势和发展特点对社区管理提出了创新性要求，社区管理创新强调的不再是自上而下，依靠政府权威，通过制订和实施政策，对公共事务进行直接管理，而是强调管理主体多中心化、管理方式民主化、管理过程协作化的多元互动的新型公共治理模式；管理手段也不仅局限于社会监督与控制，更在于社会服务（孟传慧、田奇恒，2008）。

#### **3、社区残疾人工作**

社区残疾人工作是依托社区、充分利用社区资源力量为残疾人服务，促进残疾人平等参与社会生活的一项工作，主要包括康复、教育、就业、基本生活保障、文化生活等内容。这一概念包含两层含义：一是大部分残疾人生活在社区，通过社区开展残疾人服务能够就近满足他们生活与发展的需要。它强调的是应该从社区这个角度开展残疾人工作，依托社区、充分利用社区资源力量，来促进残疾人增强自身功能，平等参与社会生活的服务。另一层含义就是协助残疾人把其生活圈子从家庭扩展到社区，再逐渐地走进整个社会（李洁，2009.11）。

### **第二节 文献综述**

随着经济改革和政府转型的深入,社区管理创新成了社会稳定与发展的普遍需求,经过 10 多年的发展,我国的社区管理创新取得不少成果,但其中也有诸多不足,需要各级政府和学者进一步探索;而近些年社会工作的发展,特别是社会工作对社区服务领域的介入及其本土化发展,为社区管理创新提供了新的视角和创新机遇。为进一步探究社区残疾人社工服务项目介入社区残疾人工作的具体方式及其对社区管理产生的具体影响;笔者首先将对社区管理工作及社会工作介入社区残疾人工作的相关研究进行综合评述,将其作为研究基础。

### **(一) 社区管理工作相关研究**

计划经济时期,城市管理体制是以单位制为主体,辅以街道居委会制。相对于单位制来说,街道居委会制管理的是边缘社会。随着经济改革的开展,企业原有的繁重的社会职能逐步向社会转移,城市中原有的单位人转变成社会人,国家已经不可能再通过自己所控制的单位将社会成员整合在国家体系中,需要通过社区建设将自主但分散的社会成员重新合理组织,使单位制社会转向社区社会,从而有了开展社区建设和改革城市基层管理体制的必要和动力(熊琴,2006.5)。1999 年开始,我国开始进行城市社区建设试点工作,经过十多年的发展,全国各地探索出不少具有地方特色的城市基层社会管理新模式,如行政主导的上海模式、社区自治的沈阳模式、多方治理的江汉模式、议行分设的盐田模式等,与传统控制型社区管理模式相比,这些模式在提高社区自主性方面有了很大进步,但社区管理仍是社区建设和社区发展中薄弱的一环。面对新形势下日益复杂多变的社会局面,各级政府不断推动社区管理创新,城市社区管理问题开始成为学术界关注的焦点,并取得了一定成果。

#### **1、有关城市社区管理问题的研究**

与传统控制型社区管理模式相比,目前我国在社区管理在提高社区自主性方面有了很大进步,但社区管理仍是社区建设和社区发展中薄弱的一环。黄燕指出我国社区管理模式主要存在以下几方面问题:对社区管理的认识不到位,社区组织行政化色彩仍然很浓厚,社区管理职责不清,政府和街道办事处、社居委关系还没有完全理顺(黄燕,2008.3)。管志利指出政府导向型管理模式,是以政府为核心,以区人民政府下派的街道办事处为主体,其实质是为强化基层政府的行政职能,通过对政治、社会资源的控制,实现自上而下的社会整合。这种政府办

社会的方式，有全能政府、社区“单位化”之嫌，抑制了民间的活力，降低了政府的工作效率，增加政府财政负担，从根本上有悖于社区管理的发展方向。鄢圣雄指出社区管理在政府主导下，行政色彩太浓，社区模式与街道模式难以接轨。由于管理重心下移，社区承担了大量与其性质、身份不相符的管理责任，似乎成了政府的派出机构（鄢圣雄，2007.4）。通过以上研究，可以看出，现行的社区管理具有浓厚的行政色彩，社区主要履行管理职能。

社区的行政型管理模式，导致了社区居民参与度不高，社区管理缺乏互动机制。社区居民对行政任命的社区管理主体缺乏认同感，与其很少打交道，对社区缺乏一种归属感，对社区举办的活动更是缺乏积极性（鄢圣雄，2007.04）。苏彬、张伟的研究指出许多社区居民仍把社区管理工作完全看作是政府、街道办事处和居委会的事，依赖心理和领受意识强，对社区的管理工作不关心甚至不配合，在大多数情况下只是参与社区的临时性活动，例如文化娱乐活动，很少参与社区事务的决策和管理，这就制约了社区管理全面地、纵深地发展。

此外，有学者指出我国社区管理主体单一，缺乏民间社会组织的参与。而其实在城市社区建设的过程中，非营利组织在解决那些政府和市场不便解决的问题，维护社会的公平，促进社会整合等方面具有其重要作用（苏彬、张伟，2007.3）。但是，目前非营利组织的发展却遇到许多问题，如社区非营利组织数量少，质量差，不能满足社区发展的要求，很少参与社区的管理，其参与社区管理与服务的程度十分有限（何海兵，2007.3）。

综合前人有关社区管理问题的研究，可以看出，当前我国社区管理主要存在以下几方面问题：从社区管理的功能来看，在我国社区居委会管的功能比较强，服务功能相对微弱；从社区自治性质来看，目前社区居民的参与度不高，居民对社区的活动和事务大都表现出冷漠情绪，缺乏热情。从社区管理主体来看，我国社区管理的主体主要是政府主导，社区中大都缺乏非营利性组织及其他非政府组织的参与；

## **2、创新社区管理的路径研究**

针对目前我国社区管理存在的诸多问题，探索社区管理创新工作显得尤为必要，学者们亦从不同角度提出了我国社区管理创新的方向及应对办法。

我国城市社区管理新模式的探索始于20世纪80年代中期。最初，城市社区

管理主要以优化社区服务为龙头和突破口，然后逐步扩展到社区文化、教育、人口、环境、治安、托幼养老等领域。目前，我国城市社区管理正转向以社区居民自治为龙头，以社区组织建设为重点带动社区事业建设全方位立体发展的新阶段（方俊，2003.3）。随着社区需求的多样化、利益主体的多元化、功能的社会化和网络化趋势的加强，霍连明认为现有的社区管理模式应结合各地城市治理的不同特点，实行社区多元管理模式。坚持以人为本，构建多元化社区组织体系，深化社区管理理念，实现个性化社区建设，从优化社区服务、加强社区治安、兴办社区医疗等多方面入手，加快社区立法，规范社区管理体制，建设数字社区，走协调可持续发展社区道路（霍连明，2012.2）。陈想想认为社区管理模式的今后研究应根据现实国情，以社会化为发展方向，以福利化即逐步提高人民生活质量为宗旨，立足于以人为本，充分调动居民参与社区管理的积极性，以居民正在产生和未来的公共需求为对象，着眼于社区资源的发掘、优化配置，建立科学、规范、有序的社区组织以满足社区整体发展的需求（陈想想，2011.7）。

针对社区管理行政化，社区服务不足的情况，戴燕、马贵侠认为目前我国的市民社会尚未完全成熟，改革开放进入到关键时期，政府完全放手，依赖社区自治无疑会带来社区的混乱和无序，不仅不能推动建立普惠型社会，反而会加重社会失范。但是新的社会状况也促使社区管理体制作相应的调整。特别是针对社区服务缺乏整合规划，与居民需求部分错位的问题，可以尝试建立社区服务组织管理与社区服务素质评估机制以缩小二者的差距。张德寿指出，城市社区管理的特殊性在于它不仅是对物的管理更是对人群的管理，服务应该也必然是社区管理创新的价值取向，只有坚持服务的价值取向，才能在基层文化建设、医疗卫生和基础教育建设过程中合理的配置资源，才能鼓励支持发展各种民间非营利组织，提高居民的参与意识（张德寿，2012.7）。

针对社区居民参与度低这一情况，何海兵则认为，应重视公民意识的培育，促进居民向公民的转变。培育公民意识的途径是让居民直接参与公共事务的管理和建设（何海兵，2007.3）。通过构筑社区居民人际互动平台，培育社区人际互动网络提供社区内人际交往的场所，积极推动各项结合社区实际的具体活动计划，可以增加居民互动的机会，调动社区居民参与社区事务的热情，增强对社区的认同感和凝聚力，并可借此方式，逐渐转变社区建设的途径，为社区管理体制

的创新提供基本条件。

目前我国城市社区的建设大多依赖政府提供资源，管理主体单一。不管是着眼于现有的国家财政能力，还是政治体制改革的方向，社区建设最充足的资源来源都应当是社会。何海兵提出出台相应的政策引导和支持社区社会组织的发展是实现社区管体制创新的有效路径之一。非营利组织是社会资本“流通”和“运用”的重要通路，非政府组织、民间组织是居民参与社区事务的重要途径，志愿服务团体则是整合社会资源、构建人际关系平台的重要力量。建立健全社区社会组织的管理体制和运行机制，可通过政府购买服务、设立项目资金等途径，积极引导各种社会组织和各类志愿者参与社区管理和服务，逐步发挥他们承担社会公共事务和公共福利事业、协助开展社会服务和管理的职能，鼓励和支持社区居民开展互助服务（王铭，2012.2）。管理大师彼得·杜拉克认为：“让政府来推动一切社区问题只会愈帮愈忙，社区问题的解决之道就在社区里面……非营利机构就是社区，我们正是通过它来塑造一个公民社会，它是未来社会行动中的中坚力量”（郎友兴、周文，2008.11）。

通过对以上相关文献的回顾，可以看出，学者们根据我国管理体制特征以及社区现实情况，探讨了未来我国社区管理创新工作的方向。主要可以归纳为以下几方面：首先，社区管理创新工作应该着眼于各个社区的现实情况，在原有社区管理机制中逐步改变，走政府资源与社区资源整合、行政机制与自治机制互动、政府功能与社区功能互补之路；其次，服务是社区管理创新的价值取向。社区管理更主要的是对人群的管理，因此，提升社区服务对于社区管理创新尤为必要。此外，我国学者针对城市社区管理存在的管理大于服务，社区居民参与度不高以及管理主体单一等问题，提出了不少应对方法，主要包括：1、转变政府及社区的管理职能，提升社区服务；2、通过社区活动及社区志愿者服务，鼓励社区居民参与社区事务，提高居民的参与意识；3、与非营利组织等社会服务组织建立联系与合作，增强本社区的社会资本等。这些探讨为我们开展进一步研究提供了方向与借鉴。

## **（二）社区残疾人工作相关研究**

### **1、我国社区残疾人工作的运行机制**

我国真正开始实行残疾人服务社区化是最近十多年的事情，开展残疾人社区

服务与中国城市社区建设几乎是同步进行的。进入 21 世纪后，残疾人社区服务有了一些实质性的进展。随着残疾人事业的发展，社区残疾人服务的项目更加多样化，任务更加明确，取得的成绩更突出（李金红，2011.10）。

从残疾人服务内容来看，目前残疾人社区服务主要由残疾人社区康复、残疾人社区培训就业、残疾人社会保障、残疾人无障碍保障、残疾人政策宣传等部分构成。其中，社区康复服务已经包括残疾人康复医疗、康复信息咨询、残疾人康复训练指导、心理康复支持、康复知识普及、康复转介服务等服务项目；社区培训就业服务方面则以“阳光之家残疾人服务社”和“阳光职业康复援助基地”等机构为平台，为社区内残疾人提供技能培训、知识学习、体育锻炼、康复训练等服务；社区社会保障服务方面包括：发放医疗救助金、生活救助、节日帮困金、最低生活保障金、临时救助金、重残无业养老金等；社区无障碍服务主要提供包括无障碍设施进家庭服务、为有需求的残疾人家庭进行无障碍设施改造，具体包括对社区内的商场、图书馆、菜市场、公园、电影院和超市等公共服务设施进行无障碍建设；社区宣传服务方面则是在社区中通过各种形式如：信息栏公布，黑板报展示，信件宣传，电子屏幕播出等方式宣传党和国家在残疾人工作方面的最新的政策方针。根据《2010 年度全国残疾人状况及小康进程监测报告》表明，残疾人生活状况得到较大改善，特别是收入水平、社会保障、社区服务和康复服务覆盖率明显提高，残疾人小康实现程度达到 57.4%。

从残疾人服务组织系统来看，在我国大陆，残疾人群体的社会支持体系是以政府为主导并以政府为主体的服务体系。政府对残疾人群体的社会支持主要以《中华人民共和国残疾人保障法》为基础，以中国残疾人联合会为中介，以社区为平台，以残疾人家庭为依托，残疾当事人积极参与，来保障全体残疾人的基本生活权利。政府通过残联对有关残疾人服务的各种政策进行制定和督导、统筹和协调经费、组织考察验收各项工作等，为残疾人群体提供服务。政府的一些职能部门配合残联开展各项工作，如卫生部门根据有关规定协助残联负责做好各类残疾人的筛选、诊断、治疗和预防工作；民政部门协助残联做好残疾人贫困补助工作；教育部门依据《中华人民共和国残疾人教育条例》协助残联做好残疾人特殊教育等工作等等。此外，中国残联下设各级残联和各级各类残疾人专门协会，在街道办事处下设残疾人工作办公室，指导并监督社区下的残疾人协会工作，社区残

残疾人协会主要负责残疾人群体社区服务的计划整理、组织实施和社会动员，负责做好社区内残疾人的信访和残疾人事业的宣传工作；同时掌握社区内残疾人基本情况和特殊需求，及时向上级部门反映本社区内残疾人的各项需求。如，街道残疾人工作办公室指导社区残疾人协会将有康复需求的残疾人逐一进行登记、建档，并印刷康复训练表发到各个残疾人家中，指导残疾人开展以家庭为基础的康复训练；社区残疾人协会组织社区服务机构等部门的有关工作人员，经常深入残疾人家中，运用慰问、鼓励、关怀等方式，使残疾人群体感受到自己被社会关注。。

从社区残疾人工作的人员系统来看，2000 年民政部、中国残联等十四个部委、团体共同制定的《关于加强社区残疾人工作的意见》要求依托社区居委会建立社区残疾人组织，名称为社区残疾人协会；社区残疾人协会在社区居委会指导下开展工作，选聘社区残疾人联络员，配合社区居委会做好本社区的残疾人工作，反应残疾人的呼声和要求，为残疾人服务。福建省于 2004 年开始在全省推行社区残疾人工作联络员制度。社区残疾人联络员由残联组织选聘，并付给工资或补贴，其主要职责是掌握辖区内残疾人和残疾人家庭的基本状况及需求，听取残疾人意见和反映他们心声，向残疾人宣传方针政策和法律法规，配合残联做好残疾人生活保障、康复、教育、就业、维权、文化体育等方面的服务工作。这项制度其实质是由残疾人来做残疾人的工作，因为这些联络员本身都是残疾人。残疾人联络员经过严格的笔试、面试、体检等层层选拔产生，一般具有初中以上文化程度，年龄在 18 岁-45 岁之间，具有较好的听说和交流能力。他们要负责向上反映残疾人的需求，为政府决策提供依据，向下传递各级党和政府、各部门、各单位对残疾人的关心，把扶助残疾人的各项措施落到实处（林胜，2010.6）。

可见，我国残疾人服务，即便是社区残疾人服务，都是以政府组织的社会服务为主。区、街道及居民委员会设立的残疾人社会服务机构及社区服务中心等服务组织，虽有其实体，但在服务的内容、方式、人员和经费上均被纳入行政化管理体系，这些不同层次的服务机构实质上是行政附属组织。

## **2、社区残疾人工作的现实困境**

虽然，我国已经有了比较全面的社区服务体系，并且已经与残疾人的社会保障体系共同构成残疾人服务的两个体系，开始在全国范围全面建设；但我们还是应该看到社区服务建设中的软肋，即社区服务的供给量还不能满足社区残疾人的



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库